Quelques idées simples sur les politiques foncières locales

La « boîte à outils » dont disposent les collectivités locales pour mener des politiques foncières est particulièrement bien garnie et on ne peut guère lui reprocher que son excessive complexité. Mais à quoi bon toute cette panoplie si l'on ne dispose pas d'une vision claire des mécanismes à l'oeuvre et des moyens de les infléchir ?

© PATTACINI / URBA IMAGES SERVER

Salines près des habitations
Guérande, Loire Aatlantique (44)

L'auteur :
Joseph Comby,
Directeur de l'Adef

Il existe une littérature grise relativement abondante sur la conduite des politiques foncières locales. Elle a, selon nous, le défaut de décliner inlassablement l'art et la manière d'utiliser les différents « outils » juridiques créés dans ce but. C'est un peu comme si l'on voulait apprendre la mécanique en étudiant successivement la clef à molette, le tournevis et le fer à souder, sans chercher à comprendre comment marche le moteur et d'où provient la panne. Comme si chaque type d'intervention se caractérisait par l'utilisation de tel ou tel outil, et non par la résolution de tel ou tel problème.

Le texte qui suit se propose donc de pointer les principaux problèmes qu'ont à résoudre les politiques foncières locales et les dysfonctionnements que peut provoquer l'intervention de mesures inappropriées. Une telle énumération pourra paraître un peu lapidaire à certains, mais c'était le prix à payer ne pas être trop excessivement long. Il reste qu'il s'agit là de propositions qui n'engagent que leur auteur et qui sont livrées au débat [1].

La « politique foncière » ne se réduit pas à « l'action foncière »

Trop souvent les politiques foncières locales se réduisent à la seule action foncière, c'est à dire aux opérations d'acquisition, d'entretien et de cession des terrains. Cette action foncière n'est même parfois envisagée qu'à minima, aux problèmes d'acquisitions, comme si la gestion des biens acquis ne posait aucun problème et que la manière de céder le foncier n'était pas aussi importante que la manière de l'acquérir.

La définition d'une politique foncière locale devrait, au contraire, être envisagée beaucoup plus largement comme l'ensemble des décisions publiques ayant un impact sur la valeur, l'appropriation et l'usage des terrains. La valeur d'un terrain dépendant à la fois des droits attachés à ce terrain et de son environnement (réseaux, implantations voisines, etc.), la collectivité publique en est doublement responsable dans la mesure où ce droit et ces réseaux sont réalisés par elle.

Mais la collectivité publique intervient aussi directement sur les grands équilibres des marchés fonciers, en particulier dans la mesure où le rythme de production des nouveaux terrains à bâtir, donc le niveau de l'offre, dépend largement d'elle.

Il n'y a pas de « bonnes » et de « mauvaises » politiques foncières

Il n'existe pas de bonnes et de mauvaises politiques foncières. Il existe seulement des politiques bien adaptées aux objectifs poursuivis et des politiques de gribouille qui aboutissent à l'inverse de l'objectif recherché. Prenons un exemple :

✔ Exiger de grands terrains à bâtir pour préserver la qualité de l'environnement, peut être bénéfique pour la zone concernée, mais se révèle toujours néfaste à une

1. Une première version de ce texte avait été rédigée pour une brochure de vulgarisation (« le foncier mode d'emploi ») à destination des élus locaux, élaborée par la DRE Rhône-Alpes. Pour répondre à plusieurs demandes, celle-ci a bien voulu que nous le reprenions en vue d'une plus large diffusion. Qu'elle en soit remerciée.

plus large échelle puisque cela accélèrera d'autant la disparition des espaces naturels.

✔ Par contre, si l'objectif est de favoriser une sélection sociale, l'exigence de grands terrains (articulée à d'autres exigences) peut conduire à l'effet recherché dans la zone considérée.

Une seconde raison à l'absence de « bonnes » et de « mauvaises » politiques foncières apparaît en filigrane derrière notre l'exemple : les objectifs poursuivis par une politique foncière peuvent être variés et, nouvelle complication, tous ne sont pas explicites. Certaines politiques foncières peuvent donc tout à la fois rater *l'objectif annoncé* (d'autres diront *le prétexte évoqué*) et fort bien atteindre l'objectif réel tacite.

Il y a peu d'interactions entre les marchés fonciers d'une agglomération et ceux de l'agglomération voisine. Il n'existe donc aucun avantage à conduire une politique foncière urbaine à l'échelle départementale ou régionale. Cependant des outils peuvent être mis en commun.

Il n'y a pas de politiques foncières de droite et de gauche

Il serait absurde de se cacher derrière la technique et prétendre que les politiques foncières ne sont pas « politiques ». Elles le sont pleinement. Cependant, il est le plus souvent difficile de les cataloguer « de gauche » et « de droite ».

En effet, le jeu politique habituel de nos démocraties est essentiellement binaire : la droite contre la gauche, les conservateurs contre les travaillistes, les démocrates contre les républicains, etc. Or les conflits fonciers, eux, sont le plus souvent des conflits à trois qui voient s'opposer les intérêts des propriétaires fonciers, des opérateurs (qui relaient les intérêts des destinataires finaux) et enfin l'intérêt des contribuables des collectivités publiques. Pour la même raison qu'une négociation foncière est, elle aussi, une négociation à trois entre le promoteur, le maire et le propriétaire.

Voilà d'ailleurs ce qui fait le charme des débats de politique foncières : les clivages partisans habituels ne fonctionnant plus très bien, les positions des uns et des autres ne sont plus prévisibles et le jeu du débat s'en trouve enrichi.

L' agglomération est la meilleure échelle pour la conduite d'une politique foncière

L'action foncière (l'acquisition, le stockage et la cession de terrains) peut évidemment être menée par des autorités publiques de tout échelon géographique (communal, départemental, régional, étatique, etc.), mais l'élaboration d'une véritable politique foncière locale, telle que nous l'avons entendu plus haut, ne peut pleinement trouver toute son efficacité, que si elle est conçue et menée à l'échelle de l'agglomération.

En effet pour qu'une politique foncière ait un impact sur les équilibres et la dynamique des marchés fonciers locaux, il faut qu'elle se situe à la même échelle que celle à laquelle fonctionnent ces marchés. Or cette échelle est celle de l'agglomération (ou du « bassin d'emploi et d'habitat ») puisque c'est à cette échelle que s'établissent les interactions qui conditionnent le fonctionnement des marchés fonciers urbains.

Le niveau communal est presque toujours trop étroit puisque la demande d'espaces, les choix de localisation d'un ménage ou d'une activité, ne se cantonne pas à l'intérieure des limites administratives d'une commune. Dans une agglomération, les efforts d'une commune pour produire des terrains à bâtir profitent en réalité à l'ensemble des communes et, si elle n'est pas soutenue par les autres, son intérêt est d'arrêter.

Inversement, il y a généralement peu d'interactions entre les marchés fonciers d'une agglomération et ceux de l'agglomération voisine. Par exemple, un ménage qui travaille à Rouen a le choix de se localiser au centre de l'agglomération ou dans l'une des communes périphériques, mais il n'a aucune raison d'aller se localiser au Havre. Rouen et les communes de sa périphérie font partie du même marché de l'espace, les politiques foncières conduites dans les différentes communes ont des répercussions entre elles, mais il n'existe pas de véritable interaction entre les politiques foncières conduites au Havre et à Rouen ; il n'existe donc aucun avantage réel à vouloir conduire une politique foncière urbaine à l'échelle de la Seine Maritime.

Il importe donc de bien distinguer la politique foncière elle-même qui a avantage à être conduite agglomération par agglomération, et la gestion de certains outils ou de certaines politiques incitatives qui peut être menée à une échelle plus large. C'est le cas par exemple des Etablissements publics fonciers qui peuvent se créer à l'échelle du département ou de la région afin d'avoir un volume d'activité optimal. Cela peut aussi être le cas de systèmes d'observation foncière ou d'aides régionales à l'aménagement foncier.

Il n'existe pas de bonne politique foncière qui ne soit subordonnée à une politique d'aménagement

Une collectivité publique qui ne souhaite pas poursuivre de politique d'aménagement de son territoire n'a, en réalité, besoin d'aucune politique foncière. Mais inversement, on ne peut pas concevoir de politique foncière sans politique d'aménagement, car l'une doit être étroitement subordonnée à l'autre.

Une politique foncière ne constitue jamais une fin en soi. Cela reviendrait à agir sans avoir d'objectifs. Certains répliqueront que les objectifs d'une politique foncière relèvent de l'évidence et qu'il est inutile de perdre du temps à les formaliser. C'est une erreur, aucun objectif n'est évident et ces « évidences » cachent souvent des malentendus.

Ainsi, l'on présente souvent comme une évidence que le but d'une politique foncière est de faire baisser les prix des terrains, sans préciser ni de quels terrains il s'agit, ni pourquoi on les juge trop élevés. Pourtant, n'existe-t-il pas des quartiers où le problème n'est pas la cherté des terrains mais leur manque de valeur ?

C'est pourquoi, si la conduite de l'action foncière peut être déléguée à un opérateur foncier, public, parapublic ou même privé, la politique foncière elle-même ne peut relever que d'une autorité politiquement responsable, capable de se fixer des objectifs d'aménagement.

Une politique foncière doit savoir être « opportuniste »

L'opportunisme, qui est habituellement considéré comme un défaut, surtout en politique, peut au contraire devenir une qualité s'agissant d'une politique foncière.

Le moment où vont être mis en vente une grande emprise industrielle, une exploitation agricole, ou le parc d'un couvent, est généralement tout à fait imprévisible. Une bonne politique foncière est donc celle qui se donne les moyens d'une prise de décision rapide appuyée sur un potentiel d'interventions suffisant : elle ne doit pas s'enfermer dans une planification pluriannuelle trop rigide.

Cette nécessaire capacité d'adaptation aux événements ne signifie

évidemment pas qu'une politique foncière puisse n'être qu'opportuniste : chaque nouvelle décision doit s'inscrire dans une perspective d'aménagement d'ensemble réactualisée. Il n'est pas question ici de faire l'apologie des prises de décision au coup par coup, mais seulement d'admettre qu'une stratégie doit s'adapter aux contingences. Ainsi, il n'y a rien de scandaleux à reconsidérer totalement un projet d'urbanisme à la suite d'une faillite industrielle libérant un espace auquel on aurait jamais voulu toucher sinon, de peur de porter atteinte à l'emploi local.

La définition de « plans d'action foncière » pluriannuels peut donc être utile à titre d'hypothèses de travail dans une démarche de programmation budgétaire, mais ne doit pas se transformer en contrainte opérationnelle.

Une politique foncière a besoin d'un système d'observation foncière

La conduite de la politique foncière, comme celle de la politique d'aménagement, a besoin d'être éclairée en permanence par la connaissance du fonctionnement et de l'évolution des marchés fonciers.

On notera tout d'abord que la connaissance des marchés fonciers ne saurait se réduire à la collecte des prix. Une bonne observation foncière ne porte pas seulement sur les prix des terrains mais aussi, simultanément, sur les surfaces échangées, sur la localisation de ces mutations et sur les catégories d'acteurs impliqués. Cette approche complète des marchés est d'autant plus nécessaire que les retournements sur les quantités précèdent généralement les retournements sur les prix.

Cependant, ce serait une erreur que de vouloir acquérir cette connaissance par des commandes successives d'études ponctuelles, car celles-ci seraient beaucoup trop coûteuses à entreprendre et trop vite dépassées pour être véritablement utiles.

L'observation foncière a au contraire avantage à être conçue comme un système pérenne, parce que c'est sur une durée assez longue (au moins cinq ans et si possible dix ans) que se manifestent des évolutions qui deviennent intelligibles. Le temps du foncier est un temps long.

Cette observation ne doit pas non plus rester sectorielle (par exemple un suivi de la commercialisation des lotissement, un autre suivi des zones d'activité, un troisième pour les espaces naturels sensibles, etc.). C'est en effet la mise en relation des évolutions observables sur chaque segment de marché qui est éclairante.

L'échelle de cette observation est aussi importante. Techniquement, rien n'empêche de limiter l'observation à une commune ou même à un marché. Mais si l'on veut se mettre en mesure de comprendre ce que l'on aura observé, il est nécessaire de se placer au moins à l'échelle de l'agglomération puisque c'est à cette échelle que les marchés trouvent leur cohérence.

Enfin il n'est pas nécessaire de créer un observatoire pour faire de l'observation. C'est pourquoi, à l'heure de l'informatique et d'Internet, il est sans doute préférable de parler de « système » d'observation, partagé entre plusieurs producteurs et utilisateurs de données.

Il n'est pas souhaitable que l'organisme en charge de l'action foncière soit simultanément chargé de la conduite de l'observation. Il est malsain que l'observateur soit partie prenante à ce qu'il observe

En particulier, il n'est pas souhaitable que l'éventuel organisme en charge de l'action foncière ou, a fortiori, en charge d'actions d'aménagement, soit simultanément chargé de la conduite de l'observation foncière. En effet celle-ci doit rester neutre et accessible à tous les acteurs qui concourent à la définition des objectifs des politiques d'aménagement. Or, si l'observation est confiée à un opérateur, quel qu'il soit, celui-ci aura nécessairement tendance à faire passer ses intérêts d'opérateurs avant sa mission d'observateur, et il gardera pour lui les observations les plus utiles.

Autre manière de dire la même chose : il est malsain que l'observateur soit partie prenante à ce qu'il observe.

Observation et politique foncière doivent s'appuyer sur une claire conceptualisation des marchés

Chacun comprendra que le marché des terres agricoles n'obéit pas aux mêmes mécanismes que celui des terrains aménagés, prêts à être bâtis. Et qu'il ne faut pas non plus confondre ce dernier avec le marché des espaces urbanisables à aménager, etc.

Au total, il est finalement utile de distinguer six marchés fonciers bien différents, qui n'obéissent pas aux mêmes mécanismes[2]. Il est même utile d'y ajouter un septième cas de figure, celui des terrains « hors marché ».

On aboutit alors à la typologie suivante:

1. Les espaces naturels achetés pour la production agricole ou forestière dont la valeur, en tant que telle, ne dépend pas de la qualité du site ni de la proximité d'une agglomération.

2. Les espaces naturels achetés dans un but récréatif dont la valeur est au contraire très sensible à la localisation géographique et à la qualité du site.

3. Les espaces naturels achetés pour être aménagés ou urbanisés dont la valeur pourra varier considérablement en fonction des politiques foncières locales qui seront mises en oeuvre.

4. Les nouveaux terrains à bâtir vendus nus ou incorporés comme charges foncières de constructions nouvelles. Les terrains vendus sur ce marché sont produits à partir des terrains achetés sur le marché précédent. Leur cherté peut provenir de causes différentes qu'il s'agit de bien diagnostiquer. Il est par ailleurs utile de distinguer ici deux sous-marchés : celui des terrains résidentiels et celui des terrains d'activité.

5. Les terrains déjà urbanisés qui sont achetés pour être réaménagés ou reconstruits. Les politiques foncières ont aussi un impact sur ce marché, mais il est moins important que sur le troisième marché.

6. Les droits à bâtir vendus en tissu urbain existant sur les terrains qui ont été réaménagés après avoir été achetés sur le cinquième marché.

Une septième catégorie de terrains dits « hors marché » est constituée de tous les espaces qui seraient réglementairement constructibles mais qui ne peuvent pas l'être faute d'une demande solvable suffisante pour la localisation

2. Voir à ce sujet, Joseph Comby, « La formation de la valeur sur les six marchés fonciers », *Etudes foncières*, n°101, janvier-février 2003, pp. 18-23

considérée et/ou les coûts de libération et d'aménagement.

En pratique, il en existe de trois types : des quartiers anciens appauvris, des quartiers de logements sociaux ou assimilés, des friches industrielles plus ou moins polluées.

Les techniques d'observation les méthodes de diagnostic et d'analyse, varient d'un marché à l'autre, même si ce sont les mêmes bases de données qui sont utilisées.

Mais ce sont surtout les modes d'intervention qui doivent être adaptés à chacune de ces situations.

Urbanisme réglementaire et l'urbanisme opérationnel doivent être articulés en une même stratégie foncière

On a déjà vu que la politique foncière ne se réduit pas à « l'action foncière », pour inclure toutes les interventions publiques qui contribuent à infléchir la valeur, l'appropriation et l'usage des espaces. L'urbanisme réglementaire, même s'il n'est pas que cela, est donc aussi un élément des politiques foncières puisqu'en fixant le droit des terrains, il agit directement sur leur valeur.

Mais c'est aussi le cas de l'urbanisme opérationnel puisque, en définitive, la production foncière demeure fondamentalement le seul remède contre la pénurie de terrains à bâtir disponibles.

Cependant les effets de ces différents outils se combinent beaucoup plus qu'ils s'additionnent. Leur résultante dépend grandement de l'ordre chronologique dans lequel on les fait intervenir.

La politique foncière doit donner la priorité au marché des terrains à urbaniser et non pas au marché des terrains à bâtir

Subventionner la production de terrains à bâtir est une politique facile à concevoir mais extrêmement coûteuse et pour tout dire assez absurde en termes de « politique foncière » même si elle peut éventuellement se justifier, par ailleurs, en termes de « politique sociale » (aide à l'implantation de logements sociaux en fournissant plus ou moins gratuitement le terrain).

C'est sur le marché des espaces naturels à urbaniser qu'une politique foncière peut avoir le maximum d'impact pour le moindre coût. La valeur des espaces naturels voués à une urbanisation plus ou moins lointaine est en effet totalement conditionnée par les politiques foncières locales qui seront mises en œuvre et par la crédibilité de leur caractère pérenne.

Il suffit par exemple qu'un ou deux terrains détachés de propriétés agricoles bénéficient d'autorisations d'urbanisme sans contrepartie pour que tous les terrains similaires acquièrent ipso facto des plus-values d'anticipation. Un propriétaire préférera attendre quinze ans pour vendre son terrain plutôt que d'accepter un prix plus bas que celui obtenu par son voisin et le juge de l'expropriation raisonnera de la même manière. De nombreuses années de rigueur seront alors nécessaires pour remonter le courant.

Contrairement à l'idée une idée reçue, le marché des terrains bruts périphériques voués à une urbanisation future est beaucoup plus spéculatif que le marché des terrains bruts à réaménager dans le tissu urbain existant, car la valeur d'usage des premiers est négligeable par rapport à la plus-value qu'apportera le changement attendu du zonage, alors que le second a déjà une valeur d'usage importante et qu'il n'est pas possible de le conserver trop longtemps inutilisé en l'attente de plus-values futures.

Le simple espoir en la prochaine élection d'une nouvelle municipalité plus laxiste peut suffire à faire faire un bon à la valeur des terrains naturels bien situés..

On ne crée pas des emplois en faisant cadeau du foncier

Parce que les collectivités publiques sont souvent bien en peine de trouver quelque chose à faire favoriser la création d'emplois, alors qu'elles considèrent, à juste titre, que cela constitue un enjeu essentiel du développement de leur territoire, elles se rabattent sur l'une des rares possibilités d'intervention qui semble se présenter à elles, la création de zones d'activité largement subventionnées, comme si, avec des hectares, on allait pouvoir créer des emplois.

Pourtant toutes les études économiques sur les facteurs qui commandent la localisation des activités montrent que le prix du foncier n'intervient pratiquement pas dans les décisions de localisation ou ne figurent qu'en 9ème ou 10ème position, bien après la qualification de la main d'œuvre, la qualité des infrastructures, ou les possibilités de logement des cadres et la qualité de l'environnement qui pourront être proposées à leurs familles.

La question du prix du terrain ne se pose qu'en tout dernier lieu et ce

Exemple de stratégie foncière élémentaire

Imaginons le cas peu original, d'une commune qui est résolue à restructurer un quartier vétuste constitué de vieux petits pavillons de la loi Loucheur, avec de longues parcelles étroites (COS 0,3) et des voies de 7 mètres, pour en faire un quartier de petits collectifs plus aérés (COS 0,8). Si, croyant bien faire, elle rend publiques ses intentions et adopte un nouveau règlement d'urbanisme en adéquation avec ce nouveau type de tissu urbain, elle ne parviendra qu'à bloquer la situation et à rendre impossible toute opération de restructuration. En effet, le nouveau règlement n'aura permis que deux ou trois constructions nouvelles, sur les parcelles les moins mal conformées, et aura eu pour effet d'augmenter à cette occasion la valeur des terrains à un niveau correspondant au nouveau COS, rendant ainsi impossible le montage d'une opération d'urbanisme (puisque le prix de référence de la matière première a été porté au prix du produit fini).

Si, au contraire, la commune bloque le droit des sols actuel (avec un COS de 0,3 ou même de 0,2) pour interdire toute valorisation prématurée et qu'elle annonce son projet, sans en fixer tout de suite les limites juridiques, tout en précisant que le changement du droit du sol sera subordonné à la réalisation d'une opération d'ensemble, elle peut espérer financer au moins une partie des coûts de l'opération avec le différentiel de valeur ainsi créé et même négocier avec certains propriétaires leur intégration dans les futures limites de l'opération (a), celle-ci leur apparaissant comme une chance de valorisation à saisir davantage que comme une menace d'expropriation.

C'est donc bien la construction d'une stratégie faisant intervenir différents outils et non l'application intemporelle de règlements qui permet d'organiser la transformation du quartier.

(a) Les pavillons vétustes peuvent être acquis par dation de logements neufs

© ADEF

La multiplication des zones d'activité inutilisées contraste avec la pénurie de terrains à bâtir pour l'habitat

n'est qu'une fois choisie la localisation, que les entreprises seront en effet tentées de mettre en concurrence des communes voisines pour savoir laquelle leur offrira les meilleures conditions.

Dès qu'une politique d'agglomération peut être mise en place sur les zones d'activité, pour casser cette mise en concurrence des communes, il devient absurde de subventionner l'aménagement des terrains d'activité. Seule compte la disposition effective de tels terrains, mais il vaut mieux en faire payer pleinement le coût aux entreprises et utiliser l'argent public pour agir sur les autres facteurs de localisation, même si cela peut paraître un peu plus complexe.

La mise en valeur des espaces naturels et agricoles a besoin de sécurité sur la durée, donc d'une stabilité des zonages

Les exploitants agricoles, les propriétaires privés d'espaces boisés, ne sont pas spontanément des « spéculateurs ». Ils le deviennent lorsqu'ils constatent que les collectivités publiques changent d'avis, rendent constructibles, au cas par cas, des terrains voisins qui ne l'étaient pas auparavant, procurent ainsi à certains propriétaires plus chanceux ou mieux introduits de fortes plus-values.

La valorisation d'un espace naturel demande souvent, paradoxalement, plus de temps que sa transformation éventuelle en terrain à bâtir : un arbre met 30 ans ou 40 ans à devenir adulte et les investissements d'une exploitation agricoles doivent pouvoir s'amortir sur toute une vie professionnelle.

Il est donc nécessaire de rendre crédible la pérennisation du classement des espaces « naturels ». Les propriétaires doivent être convaincus qu'une urbanisation nouvelle ne viendra pas toucher leurs terrains dans un avenir prévisible d'une trentaine ou même une quarantaine d'années.

Une telle crédibilité n'a des chances d'être obtenue que s'il s'agit de « macro zonage ». Une mise en valeur de l'espace naturel et agricole ne peut pas se faire valablement sur des lambeaux fonciers cernés par des implantations de logements ou d'activité. La dentelle que constitue le zonage de beaucoup de nos POS ne peut qu'encourager les propriétaires à désinvestir l'usage forestier ou agricole de leurs terres et à mettre leurs espérances dans de menus " aménagements " du zonage, qui ne manqueront pas de se produire tôt ou tard, ici ou un peu plus loin.

Une hausse excessive des prix des terrains est le résultat d'une mauvaise politique foncière. Inutile d'accuser d'éventuels « spéculateurs ».

Le prix des terrains ne dépend que de la compétition entre les acquéreurs potentiels de ces terrains. La « spéculation foncière » n'a jamais pu provoquer la hausse des prix ; elle en profite seulement, ou elle tente d'en profiter, ce qui est tout différent. Dans le pire des cas (le cas très particulier de formation d'une « bulle spéculative »), une partie de la valeur actuelle correspond bien à l'espérance d'une augmentation future de la valeur. Mais, si elle contribue à amplifier la hausse, cette demande spéculative sera simultanément la cause de la baisse, elle aussi amplifiée, qui suivra inévitablement.

La spéculation ne peut en aucun cas être un facteur permanent de cherté du foncier (sauf attente d'un changement de zonage des espaces naturels évoqué plus haut). Elle surfe sur la vague, mais elle ne la crée pas. Elle est seulement la cause d'une volatilité plus grande des marchés.

Si les terrains à bâtir sont d'un prix anormalement élevé, cela peut être pour une ou plusieurs des causes suivantes :

✔ dérapage des prix du « gisement foncier » sur le troisième marché du fait d'une politique foncière et réglementaire trop laxiste ;

✔ production insuffisante de nouveaux terrains à bâtir du fait d'une politique d'aménagement trop malthusienne ;

✔ imputation d'une part excessive des coûts généraux de l'urbanisation aux opérations nouvelles ;

✔ exigences de qualité parfois trop élevées pour les opérations nouvelles (en particulier en matière de VRD de desserte).

Comme on peut le constater, les causes réelles de la cherté des terrains à bâtir méritent d'être un peu

Le prix du foncier n'intervient pratiquement pas dans les décisions de localisation des entreprises

étudiées avant de déterminer les correctifs à y apporter.

De trop faibles valeurs foncières peuvent aussi être le symptôme de graves dysfonctionnements

Le but d'une politique foncière n'est pas d'agir indistinctement, tous azimuts, en vue de la diminution des prix des terrains.

Dans un certain nombre de cas, l'existence de trop faibles valeurs foncières peut être, au contraire, le symptôme de graves dysfonctionnements. Le but d'une politique foncière peut donc parfois devenir la revalorisation du marché d'un secteur.

C'est en particulier le cas du niveau des charges foncières dans les quartiers existants. Lorsque le marché de l'immobilier devient trop dépressif, le niveau des charges foncières compatible avec l'équilibre d'une opération peut tomber si bas que tout montage d'opérations nouvelles devient durablement impossible et que le quartier est condamné à une spirale de dévalorisation croissante.

Mais dans les espaces naturels aussi, le maintien de prix exagérément bas peut favoriser, dans certains cas, un gaspillage des surfaces disponibles et une dégradation des espaces.

Le « spéculateur » n'est pas plus responsable de la hausse des prix que le surfeur n'est responsable de la vague qui le porte

Pour préserver les espaces naturel, il est nécessaire d'accepter une certaine densification des espaces urbanisés

Même à population constante, l'amélioration du niveau de vie et des conditions de logement de la population, comme le développement économique, exigent l'augmentation du taux moyen de surface de plancher par habitant : un quartier ou une commune qui ne construit pas se dépeuple nécessairement.

Pour empêcher que ces constructions nouvelles ne se traduisent par une trop forte amputation des espaces naturels, il faut donc accepter une certaine densification immobilière des espaces urbanisés : un nouveau lotissement qui dessine de vastes parcelles sous prétexte de préserver l'environnement est en réalité un lotissement qui contribue globalement à l'étalement urbain, à l'amputation des espaces naturels et à l'allongement des distances de déplacement.

Il ne s'agit pas de contraindre les constructeurs de maisons individuelles à n'utiliser que des petits terrains mais il faut au moins leur en laisser la possibilité, si cela leur convient. Du point de vue de la défense de l'environnement, il est donc contre-productif d'adopter des règlements d'urbanisme qui rendent inutilement obligatoire l'utilisation de grands terrains.

Il est aussi important de noter que le caractère plus ou moins " vert " d'une nouvelle opération tiendra beaucoup plus à la présence d'arbres et à l'obligation d'en planter de nouveaux, qu'à la taille des pelouses, des allées, etc. Dans un règlement, il est plus efficace et plus économique d'imposer la plantation d'arbres de haute tige que d'accroître la surface des terrains.

C'est moins l'habitat individuel en tant que tel, que la taille des terrains qui est responsable de l'étalement urbain

Lorsqu'on mesure la densité globale d'un quartier, en y incluant les espaces de circulation et les équipements de proximités, on découvre qu'il existe assez peu de différence selon qu'il s'agit d'un quartier de petits collectifs ou de constructions individuelles sur petits terrains. Par contre la différence de densité devient considérable lorsqu'il s'agit de constructions individuelles sur grands terrains.

Dans la mesure où il existe une forte demande pour la maison individuelle, il est donc plus sage d'y répondre en produisant massivement des petits terrains individuels bien placés plutôt que de prétendre imposer une urbanisation en habitat collectif dont les acquéreurs ne veulent pas et de voir, les ménages qui en ont les moyens, rechercher des implantations individuelles beaucoup plus lointaines.

Ce sont les secteurs desservis par une ligne de transport en commun en site propre qui doivent être densifiés en priorité

Le coût d'une ligne de transport en commun en site propre étant élevé et le nombre de stations limité, la surface des secteurs situés à distance piétonnière de ces stations est, elle aussi, nécessairement limitée. La localisation des stations doit donc être choisie en fonction de la densité (en activités et/ou en logement) de ces secteurs ou de leur capacité de densification.

Inversement, il est normal que la valeur de l'espace desservi par un TCSP soit beaucoup plus élevé que celui d'un espace non desservi. Le contraire serait le signe d'une faible utilité de ce TCSP, c'est-à-dire d'un dysfonctionnement.

Le rôle de l'action foncière publique est alors, non pas de prétendre s'opposer à cette valorisa-

Qui doit payer l'urbanisation

L'un des enjeux des débats de politiques foncières locales est de déterminer qui devra payer l'urbanisation. Et c'est un enjeu de taille puisque l'ordre de grandeur du coût de l'ensemble des équipements et infrastructures d'une ville équivaut environ à la moitié du coût des logements. La question est pourtant rarement posée aussi brutalement, mais elle est partout sous jacente. Les canaux de financements sont aussi nombreux que les outils mis en œuvre, mais ils se ramènent tous, fondamentalement, à quatre possibilités.

1. La première solution, la plus simple, est de mettre l'urbanisation à la charge des budgets publics, c'est-à-dire de faire payer les contribuables. En France, le système atteint vite ses limites du fait de la trop petite taille des communes et de la concentration de l'urbanisation nouvelle sur un petit nombre d'entre elles : l'urbanisation dépend des décisions communales, mais elles sont incapables de la financer, d'où les superpositions de financements publics de différents niveaux qui contribuent à diluer les responsabilités.

2. La seconde possibilité est de mettre une partie plus ou moins grande des coûts de l'urbanisation à la charge des promoteurs qui, en réalité, reporteront la charge sur les acquéreurs finaux, au même titre que n'importe quelle autre variation des coûts d'une opération. En privilégiant cette source de financement, c'est donc globalement, en définitif, les classes d'âge les plus endettées (pour se loger) qui supporteront cette charge supplémentaire.

3. Une autre source possible de financement consiste à ponctionner les plus-values dont bénéficieraient sinon les propriétaires fonciers du fait de la progression de l'urbanisation, avec pour limite le fait que ces plus values sont relativement modestes par rapport aux coûts à financer. Une variante est donc la taxation annuelle de la propriété basée sur l'idée d'une transposition à l'échelle de la ville de ce qui se passe dans un immeuble où les copropriétaires se répartissent le financement des parties communes.

4. Dernière solution, faire entrer une partie des équipements publics dans la sphère marchande, et les faire payer par leurs seuls utilisateurs. C'est le système dit de la « ville à péage ».

En pratique, ces quatre sources de financement sont toutes utilisées simultanément mais dans des proportions fort différentes d'une ville à l'autre et, encore plus, d'un pays à l'autre.

© ADEF

L' opération Seine Rive gauche aura mis quinze ans à se conclure

tion au nom de la lutte contre la spéculation foncière, mais au contraire de chercher à la capter en intervenant le plus en amont possible et, pour le reste, de laisser le processus de valorisation être le facteur déclencheur d'opérations privées.

Le principal avantage d'une politique de réserve foncière n'est pas d'ordre financier mais urbanistique

Une politique de réserves foncières est nécessairement coûteuse. Il est utopique d'imaginer que l'on va transformer la collectivité publique en un habile spéculateur qui achèterait les terrains avant que leurs prix n'augmentent. L'époque où il était possible, pour une collectivité publique, de prévoir une opération d'urbanisme dans le plus grand secret et de ne l'annoncer qu'après avoir commencé à acheter les terrains[3] , est révolue depuis longtemps. Les propriétaires connaissent les projets aussi bien que les opérateurs fonciers et ils ont généralement sur eux l'avantage de raisonner avec une plus faible valeur de l'argent, ce qui leur procure une valeur actualisée plus forte que celle de leur acquéreur.

En outre, l'opérateur qui crée une réserve foncière doit prendre en compte non pas simplement les coûts financiers de l'opération (coût des emprunts) mais aussi tous les autres coûts de gestion (sécurisation des terrains acquis, entretien des sols, clôtures, etc.)

Contrairement à une idée reçue, une réserve foncière est donc rarement une bonne affaire financière. Par contre, c'est presque toujours une bonne affaire urbanistique. Il faut en effet du temps pour constituer, acquisition après acquisition, les ensembles fonciers cohérents dont on a besoin pour monter des opérations publiques ou privées satisfaisantes. En outre une collectivité locale qui dispose d'un portefeuille foncier est seule capable, aussi bien de programmer à moindre coût ses travaux d'aménagement, que de saisir des opportunités d'investissements qui se présenteraient.

Le portage foncier public, presque toujours utile dans les franges urbaines, peut se révéler dangereux dans le tissu urbain existant.

La constitution de réserves foncières est évidemment beaucoup plus coûteuse dans le tissu urbain existant que dans les franges urbaines. Les coûts financiers de portage qui n'avaient qu'un faible impact sur les coûts finaux de l'aménagement en périphérie, ont au contraire un poids capital dans une opération de renouvellement urbain.

En outre l'anticipation des acquisitions foncières y est souvent de peu d'utilité, surtout dans un quartier où l'intervention publique a justement pour fonction de suppléer à une absence de dynamisme du marché immobilier et où le risque de voir se déclencher une opération prématurée est donc pratiquement nul.

Plutôt que de créer artificiellement l'apparence d'un marché par de coûteuses acquisitions publiques anticipées, il peut donc se révéler plus efficace de faire exactement l'inverse, c'est-à-dire de laisser les propriétaires en place le plus longtemps possible.

Le cas échéant, il pourra même être préférable de ne pas leur acheter leur terrain du tout et de leur proposer plutôt de participer aux résultats de l'opération en contre partie de l'apport de leur terrain. Les moyens financiers publics ainsi dégagés pourront être investis plus utilement dans des actions d'accompagnement qui contribueront à revaloriser le site et donc au succès de l'opération.

L' utilité d'un établissement public foncier n'est pas la réalisation d'économies, mais l'apport d'un savoir-faire et la contribution à une meilleure maîtrise du territoire

La création d'établissements publics fonciers est actuellement à l'ordre du jour de nombreux débats sur la politique foncière, mais l'enjeu n'en est pas toujours bien posé. Il est en particulier erroné d'imaginer qu'ils permettent de faire plus avec moins d'argent.

Même si un EPF prend en charge tout ou partie des coûts financiers du portage foncier qui seraient sinon supportés par les collectivités locales, globalement cela revient exactement au même pour les contribuables qui financent aussi bien celles-ci que celui-là : il y a simplement déplacement d'une dépense d'un budget public vers un autre budget public.

L'utilité d'un EPF existe bien mais elle est ailleurs. Outre que, sur le plan financier, il a quand même l'avantage de mutualiser entre les communes le coût de l'action foncière et de dégager rapidement une importante masse de manœuvre, il permet surtout de disposer d'un

Une politique de réserves foncières a rarement fait faire des économies. Mais elle est un gage de bon urbanisme

3. L'exemple le plus fameux est sans doute l'acquisition des terrains des futures stations touristiques du Languedoc par la mission Racine dans les années 1960.

organisme spécialisé seule capable de développer un véritable savoir-faire. La négociation, l'acquisition et la gestion d'un portefeuille foncier nécessitent des professionnels dont il serait impossible de disposer à l'échelle communale, faute d'un niveau d'activité foncière suffisant.

C'est en définitif l'existence ou non d'un volume minimum d'activité foncière à traiter qui conditionne principalement l'intérêt qu'il peut y avoir à créer un établissement public foncier.

Les implantations d'activités excentriques sont davantage responsables de l'étalement urbain que les implantations résidentielles.

Les statistiques nationales et régionales montrent que la construction de logements ne représente, globalement, que la moitié du volume total de la construction. L'autre moitié est constituée de surfaces commerciales, de locaux d'activité et d'entreposage, de bâtiments publics, etc. Or ces types de constructions participent tout autant à l'étalement urbain, sans qu'on y apporte toujours la même attention qu'aux implantations résidentielles.

S'agissant des zones d'activité et des implantations commerciales périphériques, il est même important d'avoir conscience que leur contribution à l'étalement urbain est plus élevée que celle des opérations résidentielles dans la mesure où elles génèrent des flux de déplacements (automobiles) nettement plus importants.

Or l'implantation de ces zones d'activité étant presque toujours le résultat d'initiatives publiques soutenues par des subventions locales, il ne serait sans doute pas trop difficile d'éviter qu'elles ne compromettent les politiques d'aménagement menées par ailleurs.

Il est en particulier peu compréhensible, dans certains cas, que l'on utilise l'argent public pour convertir des espaces naturels en zones d'activités alors que d'anciennes zones d'activités sont par ailleurs en déshérence.

Le renouvellement urbain peut relever de deux stratégies foncières bien différentes

Les quartiers dits « hors marché » où la seule dynamique de la demande immobilière ne suffit pas à justifier le montage de nouvelles opérations, sont condamnés à un long processus de dégradation cumulé en l'absence d'une intervention publique.

La politique foncière à y conduire peut cependant relever de deux types de stratégies bien différentes, entre lesquelles il importe de choisir.

Soit on considère que la situation du quartier n'est pas trop dégradée et que l'on est encore en mesure de mener des actions de revalorisation qui ramèneront une dynamique immobilière suffisante pour remettre le quartier dans le marché.

Soit il faut se résoudre à engager une action plus lourde de restructuration qui nécessitera d'abord d'importantes acquisitions, auquel cas toute valorisation partielle prématurée ne peut que renchérir les coûts de l'intervention et en retarder l'issue.

Faute de trancher nettement entre ces deux stratégies possibles[4], le risque est grand de mener dans le même quartier des interventions publiques concurrentes dont les effets se neutraliseront, et d'engloutir inutilement de l'argent public qui aurait été mieux utilisé ailleurs.

Le recours (mesuré) à l'expropriation est inévitable si l'on veut faire du bon urbanisme.

Poser, comme principe, qu'on ne recourra jamais à l'expropriation, c'est se condamner, à coup sûr, à faire du mauvais urbanisme.

Si la localisation des opérations nouvelles n'est conditionnée que par l'existence de propriétaires qui, pour des motifs personnels divers, ont besoin de vendre leurs terrains, il est clair que l'on aboutit aux formes d'urbanisation anarchique que l'on a trop connu par le passé.

Tous les pays développés possèdent un droit de l'expropriation dont la raison d'être est de protéger l'intérêt financier des propriétaires tout en permettant de faire prévaloir l'intérêt social d'une bonne organisation du territoire.

Cela ne signifie évidemment pas qu'il faille exproprier n'importe comment. Sur le plan juridique, l'utilité publique de l'opération doit être clairement établi, la procédure scrupuleusement respectée, etc.

Mais l'expropriation a aussi une dimension humaine et psychologique qui est trop souvent négligée. Il est anormal de ne pas commencer par rencontrer les propriétaires chez eux, leur donner des explications, leur proposer des arrangements, des échanges, etc. Ce qui n'empêche pas qu'ils sachent dès le départ que c'est l'intérêt général d'une bonne organisation du territoire qui l'emportera.

La mise en vente des terrains publics sous utilisés se justifie d'abord en terme de gestion de l'espace

L'existence de terrains publics sous utilisés (en dehors des terrains faisant l'objet de réserves foncières finalisées) est un problème récurrent qui trouve son origine dans le fait que ces terrains ne pèsent d'aucun poids dans les comptabilités publiques et qu'il est tentant, pour la collectivité ou le service qui en a l'affectation, d'éviter de s'en séparer, au cas où…

Le recensement, la cartographie et le diagnostic de l'ensemble des terrains publics, y compris ceux qui ne relèvent pas de l'autorité en charge des politiques d'aménagement, doivent donc constituer l'une des préoccupations permanentes des politiques foncières.

L'affectation préférentielle de ces terrains à des opérations d'intérêt général est tentante car on peut avoir le sentiment de réaliser une économie de deniers publics. Elle conduit pourtant le plus souvent à des dysfonctionnements car il y a peu de chance pour que la localisation et l'aménagement d'un terrain public disponible correspondent justement aux besoins des opérations en question. La mise en vente au plus offrant des espaces publics sous utilisés demeure donc, globalement, la meilleure des issues.

Une politique foncière doit s'inscrire dans la durée

La mise en œuvre d'une politique foncière est souvent ingrate pour des élus locaux car elle ne porte ses fruits que sur la durée, une durée qui excède assez largement celle d'un mandat électoral. Ainsi, l'urbanisme réglementaire a un rôle central dans la formation de la valeur des espaces, sachant que son impact n'est pas instantané.

En matière de valorisation et de dévalorisation du territoire, les phénomènes d'hystérésis sont fréquents, c'est à dire que les causes continuent à produire leurs effets un certain temps après qu'elles aient disparues. Les politiques foncières ont besoin de constance et de durée. ■

4. Voir Joseph Comby « Savoir choisir une stratégie de recyclage urbain », *Etudes foncières*, n°89, janvier-février 2001, p.26-31